

# 制度变迁视角下的事业单位养老保险改革

张 亮

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

**摘 要** :自我国实行“退休职工双轨制”之后,企业单位的职工养老保险模式已初具规模并渐成体系。然而,事业单位的养老保险改革却严重滞后。基于制度变迁理论的视角,从影响制度均衡的供给需求角度,分析我国事业单位养老保险要改革的成因。同时,利用制度变迁的相关理论,分析其改革的现实困境,并力求从中得出一些启示。

**关键词** 制度变迁 路径依赖 养老保险

中图分类号:C939

文献标志码:A

文章编号:1002-2589(2010)12-0085-02

## 一、制度变迁理论概述

制度变迁理论是新制度主义经济学的重要思想,主要研究制度对经济社会发展的作用,它把制度看做“内生变量”,认为经济社会的变化发展不能仅仅是资本、技术、劳动等生产要素作用的结果,制度也应该是影响经济增长和社会发展变化的重要要素之一。经济学家道格拉斯·诺斯认为,“制度是一个社会的博弈规则,是决定人们的相互关系而人为设定的一些制约,它包括正式制度安排和非正式制度安排”<sup>[1]</sup>。如果将制度视作一种公共产品,那么制度的产生就是由制度公共品的供给和需求共同决定的。由于资源的稀缺性和人类的有限理性,在某一特定时期内,制度的供给和需求能达到均衡。但是随着外界环境的变化和人类理性意识的提高,人们会不断提出对新制度的需求,以实现预期的受益。当制度的供给无法满足对制度的需求时,制度均衡就要被打破,这时就会发生制度变迁。制度变迁其实就是新制度代替旧制度的过程,是制度供给和需求的非均衡状态。根据推动制度变迁的主体不同,可以把制度变迁分为“自上而下”和“自下而上”两种形式。前者是由政府部门充当第一“行动集团”,以政府命令和法律等形式强制推行的变迁,因此又称为强制性制度变迁;而后者则是由群体或个人受新制度获利机会的引诱,自发倡导、组织和实现的制度变迁,因此又可称为诱致性制度变迁。

## 二、事业单位养老保险制度变迁成因

事业单位养老保险改革是一项新的制度安排,作为新的制度公共品,其形成过程同样遵循公共品的需求供给机制,只有当旧制度公共品的需求与供给均衡状态被打破时,新的制度安排才会出现。

### (一)制度需求

首先,是我国社会主义市场经济建设的需要。社会主义市场经济的建立需要竞争,需要资源的优化配置,而人

力资源的合理流动则是资源优化配置的重要方面之一。我国现行的机关事业单位退休制度始建于20世纪50年代,成型与1978年,其对保障离退休人员的基本生活,促进各项事业的发展、维护社会稳定发挥起到了重要的作用。但是,由于它是计划经济体制下“铁饭碗”制度的产物,很难适应社会主义市场经济的需要<sup>[2]</sup>。因此,可以说正是社会主义市场经济建设的时代需要,呼唤事业单位的政府养老的体制要进行变迁。

其次,从社会公平需求的角度来讲。养老保险作为一种最基本的公共物品,其基本的价值取向应该是满足社会公平。然而,目前我国居民的基本养老却分为三六九等、呈“碎片化”的现象。我国养老保险分为农村养老保险和城镇职工养老保险,其中城镇职工养老保险又由企业养老保险和机关事业单位退休制度构成<sup>[3]</sup>。可以说,这一碎片化的制度安排违背了公共物品公平性的价值要求,从根本上讲,它是按照掌握资源的多少和权力的大小而设计出的金字塔式的养老保险制度。处在金字塔最底端的是几乎没有掌握任何资源和权力的农村人口,因此他们的养老保险待遇最低,而机关事业单位人员则处在金字塔的最顶部,由于他们拥有资源和权力,因而他们享受最好的养老待遇,而居中的则是城镇的企业职员。这种不公平的制度设计加剧了社会矛盾,也违背了和谐社会建设的理念,使得社会的发展隐藏着潜在的风险。

再次,从政府部门需求来看,这是减轻政府财政负担的需要。历经多年的发展,我国的事业单位应经形成一个庞大的规模。涉及教科文卫各个部门,人员总数达到2900多万,拥有国有资产达3000亿,70%以上的科研人员,95%以上的教师和医生都聚集在事业单位,其经费支出占政府财政支出的30%以上,因而又被喻为“第二政府”。政府是公共利益的代表者,其扮演的角色应该是提供公共物品,

收稿日期 2010-03-03

作者简介 张亮(1986-),男,安徽宿松人,硕士研究生,从事行政管理研究。

因而其财政支出应该向公共服务方向倾斜。然而,近30%的事业单位经费支出已使得政府部门力不从心,其它基础设施的建设就更无从提及。特别是随着我国人口老龄化的加剧,事业单位退休人员的养老金支出将会使政府财政压力更加沉重。因此,政府部门极力主张实施事业单位养老保险制度改革。

## (二)制度供给

众所周知,我国目前的事业单位离退休制度是计划经济时代的产物。然而,1978年改革开放,开始标志着我国由计划经济向市场经济转轨。在不同的经济体制之下,其人力资源的配置和管理方式截然不同。在计划经济体制之下,养老保险制度是国家计划经济体系的一个重要组成部分,它成为计划经济体制的延伸,它的作用在于履行政府职责,以最大限度提高公民福利水平,而不是弥补市场失灵<sup>[4]</sup>。因此,在计划经济体制之下,企业和事业单位退休金由企业或政府包办,养老保险覆盖了城镇所有劳动力。

随着市场化的改革,我国企业养老保险制度的改革也开始走向社会化,到目前为止已基本实现了社会统筹与个人账户相结合的“统账结合”养老保险模式,这极大地激发了企业的活力和在市场上的竞争力,也为事业单位养老保险改革创造了良好的制度前提。然而,相比于企业,事业单位养老保险改革却严重滞后,在社会主义市场经济建设如火如荼的今天,事业单位养老保险制度的创新和供给严重不足。因此,有必要改革现行养老保险模式,创新养老保险制度,以满足新的制度需求,适应新的社会环境。

## 三、事业单位养老保险制度变迁困境

我国事业单位改革从20世纪90年代初就开始在部分地区试行,一路磕磕绊绊,至今还处在摸索阶段,其改革力度和进度相对于企业单位已严重滞后。同样是计划经济时代由政府买单的养老保险模式,为什么企业改革如此迅速,而事业单位却进步不前?通过制度变迁的相关理论对其困境进行分析或许能对我们有些启示。

### (一)制度变迁的推动力量

制度变迁主要分为“自上而下”和“自下而上”两种形式。自上而下也就是我们说的强制性制度变迁,它主要是由政府部门发起的,通过政策、法律向下推进的制度安排。另外,还存在自下而上的诱致性制度变迁。制度的变迁必然涉及到与制度相关利益主体的利益格局的调整。而我国的事业单位养老保险改革是一项由政府部门发起的强制性制度变迁,政府部门既是这一制度的设计者和安排者,而且还是受益者。而事业单位人员则是被安排者,同时还是利益的受损者。因此,作为新制度受益者的政府部门会理所当然推行制度的变迁,而事业单位人员作为利益的受损者则会成为制度变迁的阻力。也就是说,在事业单位养老保险制度改革过程中,虽然自上而下的渠道是畅通的,但自下而上的途径却相对堵塞,这不利于制度改革的进行。只有当两种力量实现联动,那么事业单位养老保险改革才会顺利。

### (二)制度变迁的成本收益分析

按照公共选择理论,个体总是按照理性“经济人”的行为逻辑行事,因此,在现实生活中会追求自身利益的最大化。同样,制度变迁的成本收益分析理论认为,当制度变迁

的收益大于其成本时,其行动主体就会积极推动制度改革;而当制度变迁的收益小于其成本时,行动主体则会成为制度改革的阻力。目前事业单位养老保险改革的基本方向是社会化养老,也就是去除计划经济时代的政府买单的养老保险模式,实行社会统筹和个人账户相结合的企业职工养老模式。毋庸置疑,这一养老模式必然会降低收益预期。然而,由于有限理性的存在,人们考虑更多的是眼前利益而不是长远打算。事业单位人员作为这一制度设计的直接相关者,同时又是追求自身利益最大化的理性经济人,他们会自发组成一个压力集团从而形成一股改革的阻力。因为较之社会统筹和个人账户相结合的养老保险模式,政府买单的保险制度,其收益预期更高。

### (三)制度变迁下的路径依赖理论

制度变迁的路径依赖理论强调的是历史或已有的习俗、制度对现行制度的影响,依据其作用方向可以分为自我强化和锁定,前者是指一种初始制度选定后,使得报酬递增,与其他的制度安排能够有效对接,进而很好地嵌入到制度结构中去,导致进一步的制度创新,这是路径依赖的正反馈作用;后者则是指制度变迁过程中,初始制度由于种种原因导致制度滑向低效率,并长期维持一种制度的低效率均衡,这就是路径依赖的负反馈机制<sup>[5]</sup>。作为具有刚性的养老保险制度,其福利支出只能上升不能下降。然而,走社会化的事业单位养老保险模式,却违背了福利刚性的这一社会现实,不仅没有增加福利,反而使得事业单位人员普遍存在福利降低之感;而在传统的政府养老模式之下,事业单位人员捧的是“铁饭碗”,吃的是“皇粮饭”。也正是在这一传统的制度设计之下,事业单位官办色彩浓重,单位人员存在严重的身份优越感和地位尊崇感。而改革后这种优越感的缺失所形成的心理落差,也使得单位人员集体对制度变迁形成心理抵制。

综上所述,当前我国事业单位养老保险模式正处在一种制度需求大于供给的非均衡状态,其制度的变革和创新已刻不容缓,基本趋势则是走向社会化。然而怎样实现社会化的道路还处在探索之中。但无论我们的制度怎么改革,作为制度设计者和安排者的政府部门,绝对不能忽视直接利益相关者的呼声。因此,政府部门在实行新型事业单位养老改革之时,需要同时考虑事业单位人员的接受能力,以减少不必要的社会阻力和引起不必要的社会震荡。只有实现“自上而下”和“自下而上”两种力量的联动,事业单位养老保险改革道路才会更加顺利和畅通。

## 参考文献:

- [1] 道格拉斯·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:三联书店2008.
- [2] 许晓梅.我国机关事业单位养老保险制度改革初探[J].新疆财经大学学报2008,(3).
- [3] 王东.从“碎片”逐步走向“统一”[J].山东劳动保障2009,(11).
- [4] 王亚柯.中国养老保险制度变迁的经济学分析[J].社会主义研究2008,(2).
- [5] 姚金海.养老金制度变迁中的路径依赖及其锁定效应[J].华东经济管理2009,(10).

(责任编辑/石 银)